

Bijlage 1: discussiememo crisisregeling personeelsbehoud (CP)

Inleiding

In het ambtelijk voortraject zijn er m.b.t. de CP twee discussiepunten opgekomen die we graag voorleggen aan de vierhoek.

1. FIN vindt dat de beoogde vormgeving van de CP risico's met zich meebrengt voor de financiering en budgetneutraliteit van de regeling. FIN heeft daarom behoefte om alternatieven zoals 'niets doen' of een 'brede economische stabilisator' te verkennen.
2. In de vormgeving van de CP is er een aanzienlijk risico op politieke druk op de minister van SZW om de regeling steeds opnieuw open te zetten voor crises met allerlei oorzaken en de voorwaarden te verruimen. Dat is met het oog op de budgettaire houdbaarheid van de regeling een risico. Hiervoor worden beheersmaatregelen voorgesteld. Bespreekpunt is of deze afdoende zijn.

In de ambtelijke vierhoek van 17 januari jl. is de procesmatige vraag gesteld hoe de Tweede Kamer voorafgaand aan de invoering van de CP wordt geïnformeerd over de invulling ervan, met name over welke omstandigheden geen gelegenheid bieden voor gebruik CP. SZW is voornemens om in het voorjaar een inhoudelijke Kamerbrief te sturen over de CP waarin dit tevens aan bod komt.

Ad. 1 Alternatieven voor de crisisregeling

In het coalitieakkoord staat dat er een budgetneutrale deeltijd-WW wordt ingevoerd.¹ Ambtelijk SZW heeft bij de start van het traject meerdere opties voor een deeltijd-WW verkend. Zo is gekeken of er een wendbaarheidsregeling (automatische economische stabilisator) gemaakt kon worden. Dit houdt in dat de regeling altijd 'open staat' voor bedrijven met (tijdelijk) verminderde productie, los van de oorzaak daarvan. De voorwaarden zijn naar verwachting strenger dan bij een calamiteiten-/crisisregeling. Voordelen van zo'n regeling kunnen zijn dat het vaste contract wendbaarder wordt en dat er geen discussie plaats hoeft te vinden over de oorzaak van de werktijdverkorting. Het is voor iedereen duidelijk wanneer er gebruik kan worden gemaakt van de regeling, volledig gebaseerd op objectieve criteria. Dit maakt de regeling makkelijker te ramen (m.u.v. uitzonderlijk grote crises waarbij voorwaarden worden aangepast), en dus beter in te passen in de systematiek van de rijksbegroting. Bij een wendbaarheidsregeling is het echter niet te voorkomen dat regulier ondernemersrisico van werkgevers overgenomen wordt, wat beleidsmatig zeer ongewenst is. Dit kan namelijk leiden tot overmatig risicovol gedrag van ondernemers. Ook kan het leiden tot het in leven houden van slecht functionerende bedrijven, wat de dynamiek op de arbeidsmarkt vermindert, aangezien de efficiënte reallocatie van werknemers naar bedrijven afneemt.

Om het overnemen van ondernemersrisico's te beperken moet worden gekeken naar de voorwaarden/prikkels van de regeling. De enige haalbare optie is om werkgevers/werknemers zelf gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de financiering van de regeling. Dit is bijvoorbeeld hoe de Kurzarbeit in Duitsland werkt: werkgever krijgt een tegemoetkoming (volledig gefinancierd uit werkgevers- en werknemerspremies, moet de premies tijdens de Kurzarbeit doorbetalen, de werknemer krijgt te maken met een loonoffer tot 40% van het loon). Daarnaast kleven er strenge toegangsvoorwaarden aan de Kurzarbeit: werkgever moet aantonen dat er minimale werktijdvermindering van 50% is en overwerk- en vakantie-uren moeten eerst worden opgemaakt door de werknemer.² Omdat ook in deze optie niet uitgesloten wordt dat regulier ondernemersrisico overgenomen wordt, vindt SZW dit een onwenselijke optie. Daarnaast is een dergelijke vormgeving aan sociale partners in Nederland voorgelegd, waarbij sociale partners hebben aangegeven dat dit voor hen niet wenselijk is. Daarom is deze optie afgefallen.

De optie niets doen (voortzetting van de huidige situatie, met de Werktijdverkorting (Wtv)) kan als voordeel hebben dat de flexibiliteit behouden blijft om op het moment van een grote crisis te

¹ In het coalitieakkoord staat: Om de interne flexibiliteit en wendbaarheid van bedrijven te vergroten wordt in overleg met de sociale partners een budgettair neutrale deeltijd-WW uitgewerkt, met oog voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid.

² In de toelichting op pagina 5 is een uitgebreide beschrijving van de Kurzarbeit opgenomen.

handelen naar de specifieke crisissituatie en op dat moment een passende regeling te bedenken. Feit is namelijk dat de Wtv niet opschaalbaar is voor de behandeling van aantallen die tijdens een crisis kunnen voorkomen, vanwege de vormgeving van de uitvoering (met name de directe koppeling met de WW-systemen van UWV), dus de verwachting van SZW is dat er ten tijde van een grote crisis politieke druk zal ontstaan om een andere oplossing te bedenken. Wat betreft SZW is niets doen echter geen optie gezien het coalitieakkoord waar de deeltijd-WW in beschreven staat, de in de Kamer breed gedragen politieke wens voor een crisismaatregel op de lange termijn³ en de balans in het arbeidsmarktpakket.

Zoals hierboven beschreven is het denkbaar dat in een volgende crisis grote (tijds)druk ontstaat op steun vanuit de overheid, zoals ook gebeurde aan het begin van de coronacrisis. In dat geval leidt het ontbreken van een meer intelligente regeling zeer waarschijnlijk tot een snelle oplossing (zoals de NOW), die per definitie ondoelmatiger zal zijn omdat er te weinig tijd is om over de (lange-termijn) effecten van een dergelijke regeling na te denken, om goede prikkels en voorwaarden te bedenken en uitvoerbaar vorm te geven, en om op voorhand over de financiering van de regeling na te denken.

Ook is SZW van mening dat de alternatieve routes ondertussen afdoende zijn onderzocht en besproken. Daarnaast is SZW van mening dat de CP de meest wenselijke en haalbare uitwerking van de Deeltijd-WW is, waarmee invulling wordt gegeven aan het Coalitieakkoord en de Kamermotie. In het kader van het arbeidsmarktpakket is de CP als breekpunt aangemerkt door werkgevers, er zal dus geen deal kunnen komen zonder een uitgewerkte variant. De voortgangsbrief over het arbeidsmarktpakket zal begin februari uitgaan, en daarom is er nauwelijks ruimte voor uitloop/vertraging in de uitwerking.

In het BWO (MSZW, MEZK, StasFIN) 16 december is afgesproken dat er een gesprek zal plaatsvinden met het CPB en ambtelijk SZW, FIN en EZK om nog eens over alternatieve regelingen en de huidige vormgeving van de CP door te spreken. Dit gesprek staat gepland kort na de ambtelijke vierhoek. In de politieke vierhoek van 24/1 kan hier naar verwachting een terugkoppeling van gegeven worden.

Ad. 2 Beperken politieke druk op M SZW

Er kan druk ontstaan op de minister van SZW om de voorwaarden van de regeling (hoogte vergoeding etc.) te versoepelen, steeds andere crises toe te voegen aan de regeling (zie bijlage 2) en om de regeling na afloop van 6 maanden te verlengen.

Het helemaal uitbannen van politieke druk is onmogelijk, er zal in alle scenario's (ook als er helemaal geen regeling is) politieke druk zijn. Ook is enige ruimte om (snel) nieuwe crisissituaties aan de regeling toe te voegen wenselijk, omdat er anders direct weer naar een NOW wordt gekeken als er een niet voorziene crisis ontstaat. Om deze druk echter zo veel mogelijk af te vangen en in te kaderen, is het voorstel om in de CP het volgende op te nemen:

- De ministers van FIN en EZK worden medeondertekenaars bij (wijzigingen) van de ministeriele regeling CP⁴.
- De lijst met zaken die in ieder geval geen toegang geven tot de CP (o.a. economische risico's) wordt opgenomen in de wet in plaats van de ministeriele regeling.⁵ Daarnaast zullen enkele voorwaarden (zoals de hoogte van de vergoeding) in wetgeving opgenomen worden. Een wetwijziging is niet alleen aan de minister, maar ook aan het parlement. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de aanpassing bij zowel kabinet als parlement komt te liggen. Wetgeving aanpassen duurt daarnaast langer en is ingewikkelder dan aanpassen van een ministeriele regeling. Dat beperkt de mogelijkheden om dit (snel) aan te passen. Dit laatste is de motivatie om de duurbepering *niet* in de wet op te nemen, aangezien dit verlenging gedurende een crisis, die mogelijk specifieke omstandigheden kent om wél te verlengen, nagenoeg onmogelijk maakt qua proces.

³ Motie Palland en Tielen, Tweede Kamer 2020/21, 35420, nr. 130, 24 september 2020 en Motie Palland, Tweede Kamer 2020/21, 35830 XV, nr. 9, 17 juni 2021.

⁴ Er is nog niet definitief besloten of zaken nader geregeld worden bij ministeriële regeling of AMvB.

⁵ Zie bijlage 2 voor de lijsten met calamiteiten die wel/geen toegang geven tot de CP.

- Overigens, de intentie is dat het mogelijk blijft om nieuwe crises aan de regeling toe te voegen, mits het parlement instemt met die bevoegdheid voor het kabinet en de crises niet zijn uitgezonderd in de lijst met ondernemersrisico's.

Bij eventuele verruiming van de CP (afbakening, voorwaarden en duur steun) zal op hetzelfde moment budgettaire besluitvorming over dekking aan de uitgavenkant plaatsvinden.

Toelichting: Kurzarbeit

In Duitsland bestaat al sinds begin vorige eeuw een vorm van deeltijd-WW onder de naam *Konjunkturelles Kurzarbeitergeld*. Doel van de regeling is dat werkgevers werknemers in dienst kunnen houden bij een tijdelijke daling van de omzet zodat daarmee ontslagen kunnen worden voorkomen. Toegang van de regeling bestaat bij tijdelijke en onvermijdelijke werktijdvermindering om economische redenen die buiten de invloedssfeer van de werkgever liggen. Gebruik van de regeling vereist instemming van werknemers (OR), een minimale werktijdvermindering van 50% en strenge regels rond het eerst opmaken van overwerk- en vakantie-uren. De werkgever moet de tijdelijkheid en de onvermijdelijkheid van de werktijdvermindering aantonen en maandelijks het verlies aan arbeidsuren rapporteren. Als de werkgever aan de voorwaarden voldoet krijgen de werknemers waarvoor tijdelijk minder werk is maximaal 12 maanden een uitkering van 60% (67% voor werknemers met kinderen) van het loon over de niet-gewerkte uren. Het uitkeringspercentage loopt op naarmate de werktijdvermindering langer duurt. In sommige sectoren is bij CAO geregeld dat de werkgever de uitkering (gedeeltelijk) mag aanvullen. De werkgever is verder verplicht voor de duur van de werktijdvermindering de werknemerspremies voor zijn rekening te nemen. Het gebruik van de regeling was vóór corona heel beperkt (uitgaven 200 miljoen per jaar) en werd volledig uit werkgevers- en werknemerspremies gefinancierd. Na de COVID-uitbraak zijn de voorwaarden versoepeld (minimale werktijdvermindering naar 10%) en is de duur van de uitkering verlengd naar 28 maanden, waardoor de Kurzarbeit een vergelijkbare rol kreeg die de NOW in Nederland heeft gehad. In het eerste corona-jaar liepen de uitgaven op tot 17 miljard, dat kon niet uit de premie-gefinancierde fondsen worden opgebracht. De federale overheid heeft toen besloten de extra corona-uitgaven uit de algemene middelen te betalen.

Samengevat is de Kurzarbeit in normale tijden een kleine regeling die:

- bij gebruik aanzienlijke financiële offers vraagt van werknemers én de werkgever
- volledig is gefinancierd door werkgevers en werknemers
- een voor de werkgever arbeidsintensief aanvraagproces kent (door toestemming van de OR, het moeten aantonen van de tijdelijkheid en onvermijdelijkheid van de werktijdvermindering en door de maandelijkse registratie van het verlies aan arbeidsuren)
- een wendbaarheidsinsteek heeft maar door de eisen (oorzaak tijdelijk, onvermijdelijk en buiten invloedssfeer werkgever) niet als een breed toegankelijke wendbaarheidsregeling kan worden gezien

Toelichting: politieke druk en uitgewerkte opties

SZW is van mening dat enige ruimte wenselijk is om onvoorziene crisissituaties toe te kunnen voegen aan de CP regeling. Het is immers niet mogelijk om op voorhand alle mogelijke crisissituaties te bedenken en die op een lijst te zetten.

Daarnaast wil SZW dat de minister van SZW bij een in potentie grote crisis deze expliciet moet toevoegen aan de regeling. Dit vergt dus een aanpassing van de ministeriele regeling. Dit helpt om het gebruik van de regeling toe te spitsen op die situaties die ook daadwerkelijk impact hebben op de Nederlandse economie. (vb. 'pandemie' versus 'de Covid-19-pandemie van maart 2020'). Dit geeft ook ruimte om per casus in de uitvoering vast te stellen wat nodig is om de plausibiliteitsstoets (toegangscontrole) goed vorm te geven, ook als de aantallen enorm toenemen. Hierbij is het ontstaan van politieke druk niet te voorkomen of volledig af te vangen. Op 12 januari is hier met FIN en EZK ambtelijk over overlegd. Daar zijn opties uitgekomen om de politieke druk binnen de CP-regeling te beperken.

Er zijn verschillende opties bedacht en besproken om de politieke druk af te vangen:

1. Een aantal bewindspersonen (FIN, EZK, SZW) altijd laten meebeslissen bij het toevoegen van een nieuwe calamiteit aan de 'wel-toegang-lijst' (middels ministeriële regeling) én bij een eventuele verlenging van de CP. We hebben besloten om deze optie sowieso in te passen in de regeling. Wel is afgesproken om te onderzoeken in hoeverre dit gaat leiden tot administratieve rompslomp, in de zin van het elke week moeten toevoegen van een nieuwe (kleine) crisis. Verwachting is dat dit erg mee zal vallen aangezien van te voren in kaart wordt gebracht welke calamiteiten vaak voorkomen, en UWV middels de 'wel-toegang-lijst' ruimte krijgt voor eigen interpretatie. Er zal bijvoorbeeld een term als 'extreme weersomstandigheden' op de wel-lijst komen te staan, waar UWV dan zelf invulling aan mag geven. Bij wijze van spreken kan een meteorietinslag in een dorp in Zeeland daar ook onder vallen.
2. De 'niet-toegang-lijst' én de financiële voorwaarden (loonoffer-werkgeversbijdrage-overheidsbijdrage) opnemen in de wet in plaats van op ministeriële regeling-niveau. Dan wordt het lastig(er) gemaakt om de ondernemersrisico's die op die lijst staan te verplaatsen naar de wel-toegang-lijst. Ook wordt het lastiger gemaakt om ten tijde van een crisis middels politieke druk een hogere overheidsbijdrage af te dwingen. Er is dan namelijk een wetwijziging nodig, en dit duurt ongeveer 1,5 jaar (of mogelijk sneller bij acute crisissituaties in combinatie met politieke eensgezindheid – dit gaat wel ten koste van de zorgvuldigheid). Daarnaast is de minister niet meer alleen verantwoordelijk voor de aanpassing, maar moet het parlement instemmen met de voorgestelde wijziging. FIN was enthousiast over deze optie. Besproken is ook of het wettelijk vastleggen van de tijdelijkheid (6 maanden) mogelijk is, om verlenging te voorkomen. Dit is echter niet wenselijk omdat er enige ruimte moet zijn om te kunnen verlengen. Als er middels een wetwijziging verlengd moet worden, dan duurt dat te lang en met terugwerkende kracht de wet wijzigen is geen wenselijke mogelijkheid, gezien mogelijk onrechtmatige uitgaven (en terugvorderingen) die dan kunnen ontstaan. Let wel: we zullen niet de hele (gedetailleerde) 'niet-toegang-lijst' in de wet opnemen. Het zullen algemene uitgangspunten zijn, bijv. de term 'bedrijfseconomisch risico' of 'economische crisis'. Er blijft dus enige ruimte voor nadere invulling van de 'wel-toegang-lijst', maar die wordt beperkt gehouden.
3. Wetenschappelijke 'commissie van Wijzen' aanstellen die advies moeten geven aan de minister over het toevoegen van een calamiteit aan de wel-toegang-lijst, of over het verlengen van de CP regeling >6 maanden. We denken dan bijv. aan een het CPB, de DNB en onafhankelijke experts uit het wetenschappelijke veld. Dit advies heeft echter juridisch geen waarde omdat het niet bindend is. Ook kan niet wettelijk worden vereist dat de minister wacht met regelgeving maken totdat er een advies ligt, of dat de minister alleen gemotiveerd kan afwijken van een advies. Er is besloten om deze optie daarom te laten varen.
4. Bij eventuele verruiming van de CP (afbakening, voorwaarden en duur steun) op hetzelfde moment budgettaire besluitvorming over dekking aan de uitgavenkant plaats laten vinden.

Op die manier wordt direct besloten over het dekken van extra uitgaven, wat zorgt voor een betere afweging en beheersbaarheid van de regeling. Een verruiming van de regeling moet aan de uitgavenkant worden gedekt; het lastenkader (waar premies onder vallen) staat namelijk voor de gehele kabinetsperiode vast.

Soort politieke druk	Maatregel om die vorm van politieke druk te beperken
<p>1. De voorwaarden van de regeling</p> <p>Er kan gevraagd worden om de regeling in een grote/ernstige crisissituatie coulanter te maken. Bv. het verhogen van de overheidsuitkering en het verlagen van de werkgeversbijdrage/het loonoffer. Ook kan (al dan niet achteraf) de vraag opspelen of de overheid niet deels kan bijdragen middels de schatkist, i.p.v. dat de overheidsbijdrage wordt betaald middels de premies.</p>	<p>2. De hoogte van de vergoeding opnemen in de wet. Dan wordt het lastig(er) gemaakt om de vergoeding tijdens een crisis opeens op te hogen of aan te passen. Er is dan namelijk een wetswijziging nodig, en dit duurt ongeveer 1,5 jaar (en als je het snel wilt doen, minimaal een aantal maanden). Daarnaast is de minister niet meer alleen verantwoordelijk voor de aanpassing, maar moet het parlement instemmen met de voorgestelde wijziging.</p> <p>4. Budgetneutraliteit. De financiering van de CP loopt via de AWf-premies. Als de regeling wordt verlengd of voor nieuwe zaken open wordt gezet, dan zal op dat moment budgettaire besluitvorming over dekking plaats moeten vinden. Op die manier wordt direct besloten over het dekken van extra uitgaven, wat zorgt voor een betere afweging en beheersbaarheid van de regeling. Een verruiming van de regeling moet aan de uitgavenkant worden gedekt; het lastenkader (waar premies onder vallen) staat namelijk voor de gehele kabinetsperiode vast.</p>
<p>2. De afbakening van de regeling (toevoegen van crises)</p> <p>Als zich een crisissituatie voor doet die niet op de wel-toegang-lijst staat (of een situatie die op de niet-toegang-lijst staat maar waar wel veel druk op staat), kan er druk ontstaan om de CP regeling voor die specifieke situatie open te zetten/de situatie op de lijst van crises toe te voegen.</p>	<p>1. Een aantal bewindspersonen (bijv. FIN, EZK, AZ) altijd laten meebeslissen bij het toevoegen van een nieuwe calamiteit aan de 'wel-toegang-lijst' (middels ministeriële regeling).</p> <p>2. De 'niet-toegang-lijst' opnemen in de wet. Dan wordt het lastig(er) gemaakt om de ondememersrisico's die op die lijst staan te verplaatsen naar de wel-toegang-lijst. (zie hierboven)</p> <p>4. Budgetneutraliteit (zie hierboven)</p>
<p>3. De tijdelijkheid ca. verlenging van de regeling</p> <p>Aan de CP regeling is nu een maximum van 6 maanden verbonden. Als een crisis langer duurt, kan er druk ontstaan om de regeling te verlengen.</p>	<p>1. Andere bewindspersonen laten mee tekenen bij deze beslissing (zie hierboven)</p> <p>4. Budgetneutraliteit (zie hierboven)</p>

Toelichting: lijsten met calamiteiten en crises binnen en buiten de CP

NB. Deze lijsten moeten nog verder uitgewerkt worden, maar geven een goede indicatie waar SZW aan denkt qua afkadering van de regeling. Over deze lijsten zal nog verder gesproken worden met FIN en EZK.

Calamiteiten en crises die toegang geven tot CP

Als calamiteiten die buiten het reguliere ondernemersrisico vallen en dus toegang tot de CP geven, worden aangemerkt:

Lijst 1

- Brand in het bedrijfspand, waardoor de werkzaamheden niet langer uitgevoerd kunnen worden
- Extreme weersomstandigheden waardoor schade toegebracht is aan bedrijfspand(en), (overstromingen, blikseminslag, schade door hagel, aardbevingen)
- Extreme weersomstandigheden als gevolg waarvan (of ter preventie waarvan) de overheid maatregelen neemt om de schadelijke gevolgen hiervan te beperken, waardoor NL bedrijven in hun productiviteit beperkt worden. (vb: ontruiming van de Betuwe vanwege hoog water, 1995).
- Dierziekten die als gevolg van overheidsmaatregelen leiden tot geheel of gedeeltelijke stillegging van productie, verwerking en/of vervoer van al dan niet besmette dieren (Dit geldt voor bekende dierziekten als MKZ, varkens- en vogelpest, en voor nieuwe, nog onbekende dierziekten waar bovenstaande op van toepassing is).

In de toelichting/in de regeling zal daarnaast opgenomen worden dat de minister in de volgende situaties een calamiteit *kan* toevoegen aan de lijst met crises die toegang geven tot de regeling. Nadere specificatie is nodig, omdat het niet in alle gevallen wenselijk zal zijn om de CP open te zetten.

- *Lijst 2*
- Langdurige en niet geplande uitval van vitale infrastructuur (vb. energie/internet), waardoor het land (of een deel daarvan) plat ligt
- Impact van oorlogen op wereldniveau waar NL bedrijven door geraakt worden, mits de werkgever wel kan aantonen dat er geen sprake is van risicovol ondernemerschap zoals het afhankelijk zijn van één leverancier of afnemer.
- Impact van sancties die opgelegd worden door buitenlandse overheden, waar NL bedrijven door geraakt worden
- Impact van nationale of internationale rampen en terroristische aanslagen op NL bedrijven. (vb. vuurwerkramp in Enschede en terroristische aanslagen 9/11 VS)
- Impact van een regionale of nationale kernramp
- Impact van door de overheid opgelegde beperkingen ter bestrijding van een epidemie

Voorbeeld: Dit houdt in dat lijst 1 wordt aangevuld door wijziging van de ministeriele regeling, en er bijv. wordt toegevoegd:

- De kernramp van plaats X op datum Y die impact heeft op het NL bedrijfsleven; of
- De oorlog tussen Rusland en Oekraïne van 2022 voor zover deze zorgt voor een stop in aanlevering van grondstoffen, en voor zover dit impact heeft op NL ondernemingen.

Calamiteiten en crises die geen toegang geven tot CP

Calamiteiten die in elk geval dienen te worden beschouwd als regulier ondernemersrisico (en die dus **buiten** de CP vallen):

- Strategisch risico
 - o aanloopproblemen van startende ondernemingen
 - o Schorsen van werknemers
 - o Orderverlies (als gevolg van fusie of faillissement)
 - o Export/import
 - o Verplaatsen productie naar ander land

- Werkzaamheden verrichten voor maar één opdrachtgever
- Compliance risico
 - Beleidsontwikkeling door overheid (afgezien van crisisingrijpen overheid - tenzij gebruik gemaakt kan worden van andere overheidsregelingen)
 - Accijnsverhogingen
 - Quoteringsmaatregelen
- Operationeel risico
 - Inadequaaf bepalen premies
 - Inadequaaf uitvoeren betaalproces
- Reputatie risico
 - Gebrekkige kwaliteit producten
- Financieel risico
 - Debiteurenrisico
 - Nadelige investering
 - Kredietrisico
 - Fraude
- Verzekerbare risico's
 - Schade
 - Ziekteverzuim werknemers
 - Ongevallen op het werk
 - Aansprakelijkheid
 - Cybercriminaliteit
 - Schade aan voorraden
 - Expatrierisico's
- Technologische risico's
 - Gebrekkig inspelen op technologische ontwikkelingen
- Markt risico
 - gebruikelijke fluctuaties in bedrijvigheid
 - gewijzigde marktsituaties
 - Valutaschommelingen
 - Prijsstijging grondstoffen
 - Laagconjunctuur
- Concurrentie risico
 - gewijzigde concurrentieverhoudingen

Bijlage 2: discussiememo arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Aanleiding en doel bespreking

- In het Coalitieakkoord is opgenomen dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen komt⁶. Eerder is dit voornemen opgenomen in het Pensioenakkoord, waarna een gevraagd advies over de vormgeving is gegeven door de Stichting van de Arbeid.
 - Via de voorliggende voortgangsbrief over de arbeidsmarkt wordt o.a. zoveel mogelijk de hoofdlijnen van de vormgeving van die verzekering vastgesteld. Op die manier kan er spoedig gewerkt worden aan de uitwerking in een wetsvoorstel, om het wetgevingstraject door dit kabinet te laten afronden. Dit is ook noodzakelijk vanwege mijlpalen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd voor het Herstel- en Veerkrachtplan (Q1 2025 publicatie wet in Staatsblad).
 - In het BWO Arbeidsmarktbeleid van 16 december jl. (MSZW/MEZK/StasFIN) is over de vormgeving van de verplichte verzekering doorgepraat, primair over de zogeheten opt-out. Met die opt-out kunnen zelfstandigen uit de publieke verzekering stappen, indien ze een private verzekering afsluiten die ten minste dezelfde dekking biedt en dezelfde premie vraagt als de publieke verzekering.
 - Beslispunten:
 - Is de Vierhoek akkoord met verdere verkenning van de opt-out?
 - Is de Vierhoek akkoord met het niet verplicht verzekeren van DGA en resultaatgenieters, maar enkel IB-ondernemers en meewerkend partners te verzekeren?
 - In de concept voortgangsbrief over de arbeidsmarkt wordt de lijn gevolgd dat er een opt-out komt, mits haalbaar (dwz: uitvoerbaar, uitlegbaar, betaalbaar en tijdig). Ook staat in het concept dat resultaatgenieters en DGA's niet verplicht worden verzekerd.
 - Als de beslissing wordt genomen om DGA's wel te verzekeren en/of de mogelijkheid van een opt-out wordt geschrapt, zal het draagvlak onder VNO-NCW voor de vormgeving van de verzekering/grotere arbeidsmarktpakket afkalven.
- Toelichting – opt-out
 - *Waarom een opt-out en welke randvoorwaarden zijn daarbij nodig?*

Voordelen opt-out:

- Het doel van de geclausuleerde opt-out is het bieden van keuzevrijheid aan zelfstandigen en daardoor maatwerk mogelijk maken. De publieke verzekering zal een uniforme verzekering zijn, op de private markt is er de mogelijkheid om aan een grotere verzekeringsbehoefte te voldoen.
- Ten opzichte van een volledig publiek stelsel waarbovenop de private markt aanvult, geldt dat in een dergelijk stelsel een zelfstandige te maken heeft met zowel een publieke als een private verzekering. Dit is voor de zelfstandige minder wenselijk: het is voor de zelfstandige complexer, en bij ingetreden arbeidsongeschiktheid heeft deze ook twee re-integreerders. Voor de private verzekeraar is er in een aanvullingsstelsel een minder grote prikkel om de verzekerde te laten re-integreren.⁷

Nadelen opt-out:

- Gedragseffecten: Met betrekking tot de gedragseffecten geldt dat er een prikkel is voor gezonde zelfstandigen om over te stappen naar de private markt. Daar krijgen ze voor dezelfde premie mogelijk meer dekking. Bij een lastendekkende publieke premie stijgt deze doordat het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico van de achtergebleven populatie (steeds verder) stijgt. Ambtelijk SZW verwacht dat deze gedragseffecten beheersbaar zijn door een stabiliteitsbijdrage in rekening te brengen bij privaat verzekerden die gebruik maken van de

⁶ Letterlijke tekst uit het coalitieakkoord: "Er komt een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen, die zo wordt vormgegeven dat oneerlijke concurrentie en te grote inkomensrisico's voor individuen worden voorkomen. Hiermee houden we rekening met de randvoorwaarden uit het pensioenakkoord."

⁷ Stel voor een zelfstandige met een jaarlijks inkomen uit winst van € 60.000, en een verzekeringsbehoefte van € 50.000. Via de publieke verzekering kan deze maar ongeveer € 34.000 verzekeren (max premiegrondslag), dus moet er een aanvullende private verzekering van € 16.000 komen. Als de private verzekeraar ook voor dit bedrag een verzekering aanbiedt, is in elk geval de prikkel bij arbeidsongeschiktheid een stuk beperkter voor deze verzekeraar om in te zetten op re-integratie tov een systeem met opt-out waar de verzekeraar de gehele € 50.000 verzekert.

opt-out (bij privaat verzekerden opgehaald door private verzekeraars). Door die bijdrage kan de stijging van de publieke premie door uitstapgedrag worden gereguleerd. Dit maakt het stelsel wel complexer en mogelijk minder uitlegbaar.

- Uitvoerbaarheid: zie volgend blok.
-
- *Uitvoerbaarheid van een opt-out*
 - Op voorhand is duidelijk dat een opt-out complexiteit in de uitvoering met zich meebrengt.
 - De BD kan de uitvoerbaarheid nog niet concreter inschatten op dit moment, omdat daar op detailniveau nog uitwerking over moet plaatsvinden. Op dit moment kunnen daarom de uitvoeringsvraagstukken en -risico's niet worden overzien.
 - De Belastingdienst verwacht dat voor de uitvoering van de opt-out een fors beroep wordt gedaan op de IV-capaciteit en dat het minstens twee jaar extra zal duren om een AOV te implementeren.
 - De Belastingdienst verwacht dat de uitvoering van de AOV al de IV-capaciteit van een heel jaar voor wet- en regeling van de IH-keten zal opslokken.
 - Dit zal extra druk en risico's leggen op de tijdpaden van andere grote trajecten van de Belastingdienst.
 - Om deze redenen heeft de Belastingdienst zorg over de uitvoerbaarheid van een opt-out.
 - SZW, UWV en de BD zijn aan het uitwerken hoe de opt-out op detailniveau kan worden vormgegeven. Er wordt gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijk variant, om de kans op uitvoerbaarheid te vergroten. Definitieve uitspraken over de uitvoerbaarheid kunnen pas bij de uitvoeringstoets worden gedaan.

Vervolgproces

- De BD, UWV en SZW werken een opt-out verder uit voor een wetsvoorstel, in samenwerking met het Verbond van Verzekeraars. Dit zal rond het zomerreces voor een uitvoeringstoets aan de BD en UWV worden voorgelegd.

Toelichting – verzekeren van resultaatgenieters en DGA

DGA

- Bij DGA's is de politieke keuze enkel of deze groep helemaal of helemaal niet wordt verzekerd.
- Er zijn plusminus 250.000 DGA's in Nederland. Een zeer klein gedeelte van hen is al verzekerd voor de WIA, doordat ze hun eigen ontslag niet kunnen tegenhouden en daarom worden gelijkgesteld met een werknemer.
- Voordelen niet verplicht verzekeren DGA.
 - De verzekeringsgraad onder DGA's is relatief hoog en er is minder sprake van oneerlijke concurrentie met werknemers. Onverzekerde DGA's vallen ook minder snel terug op de bijstand.
- Nadelen niet verplicht verzekeren DGA.
 - Ook voor andere groepen zelfstandigen geldt dat in vergelijkbare situaties (hoge inkomens/vermogens/vrijwillig verzekerd) voorkomen. Voor deze groepen is het arbitrair en daarmee lastiger uitlegbaar om IB-ondernemers wel verplicht te verzekeren en DGA's niet.

ROW

- De groep resultaatgenieters is een restgroep: het zijn geen IB-ondernemers, werknemers, of DGA's. Voor deze groepen gelden diverse fiscale faciliteiten niet (geen MKB-winstvrijstelling, geen zelfstandigenaftrek), omdat er geen ondernemersrisico wordt genoten.
- Ook voor de resultaatgenieters geldt dat onderscheid maken tussen groepen resultaatgenieters uitvoeringstechnisch niet mogelijk is: er is dus de keuze om of allemaal wel, of allemaal niet te verzekeren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de persoon die een vergoeding krijgt om in een stembureau zitting te nemen of artiesten die royalty's verdienen (waarvan het beleidsmatig/politiek logisch lijkt om ze niet te verzekeren), verplicht verzekerd zijn, maar ook de persoon die incidenteel platformwerk doet (waarvan het beleidsmatig/politiek wel logisch kan zijn om deze te verzekeren).
- Er is met name cijfermatig onderzoek gedaan naar het verzekerd belang bij zelfstandigen: er zijn richting de 440.000 mensen (wel incl. AOW-ers) met resultaat uit overige werkzaamheden. Zo'n 250.000 mensen hiervan hebben naast ROW ook winst uit onderneming en/of loon als werknemer. Voor die mensen is ROW veelal een zakcentje voor erbij. Er zijn echter ook 150.000 die alleen ROW hebben, voor zo'n 30.000 van deze mensen heeft ook een wat hoger inkomen uit ROW (>€ 10.000), waarvoor een verzekering op z'n plaats zou kunnen zijn. De

- groep met hoger resultaat is divers, hier komen bijvoorbeeld predikanten (traktement) en gastouders in voor.
- De afweging die hierbij speelt is dat het voor het grootste gedeelte van de resultaatgenieters er maar zeer beperkt een verzekerd belang is. Daarentegen is er een kleinere groep waarvoor dat verzekerd belang er wel is.
 - We kunnen nog niet precies onderkennen wat verschillende andere beleidsmaatregelen (bijv. opheffen handhavingsmoratorium) voor effect zullen sorteren.

Toelichting – uitzondering verzekeringsplicht agrarische sector

- Het advies van de Stichting van de Arbeid liet de mogelijkheid open om een uitzondering in te voeren op de verzekeringsplicht voor de agrarische sector. De Stichting bestempelde dit als een politieke keuze.
- Echter, ook zelfstandigen in de agrarische sector kunnen niet altijd terugvallen op een voorziening, waardoor een verzekering ook voor hen van belang is. Het kabinet vindt daarom niet dat deze groep anders behandeld zou moeten worden dan anderen.
- Ook kan een dergelijke uitzondering de uitvoering van de verzekering compliceren.
- Daarmee vindt het kabinet een uitzondering voor deze sector niet passend.

Bijlage 3: discussiememo loondoorbetaling bij ziekte

Context

- Als het stuk loopt met de polder, is het waarschijnlijk dat dit onderwerp daarin een grote rol speelt.
- De belangrijkste wensen uit de polder zijn:
 - Werkgevers:
 - na één jaar ziekte geen verplichting werkgever zieke werknemer terug te laten keren in het eigen bedrijf (eerste spoor re-integratie)
 - liefst géén toets op re-integratie-inspanningen werkgever, of in ieder geval zo min mogelijk bureaucratie
 - maatregel van toepassing op een grotere groep werkgevers (niet alleen bedrijven met meer dan 25, maar ook bedrijven met meer dan 100 werknemers)
 - Werknemers:
 - koppelen aan verbeteringen WIA (wegnemen hardheden)
 - behouden rechten van deels gere-integreerden (re-integratie eerste spoor in tweede ziektejaar)
- Er is mogelijk een compromis voorhanden door de maatregel te richten op kleine werkgevers (< 25 werknemers) of kleine en middelgrote werkgevers (<100 werknemers):
 - Dit is inhoudelijk te verdedigen. Vooral de kleinere werkgever kan moeite hebben met de verplichting tot re-integratie in het eigen bedrijf. Binnen kleinere bedrijven zijn die oplossingen moeilijker voorhanden dan voor grotere bedrijven.
 - De variant voor werkgevers met <100 werknemers komt meer tegemoet aan de wensen van werkgevers, die de maatregel eigenlijk voor alle werkgevers willen laten gelden.
 - Vakbonden zouden dan moeten accepteren dat bepaalde WIA-hardheden, in het bijzonder de door hen gewenste verlaging van de WIA-drempel van 35%, niet op korte termijn uitvoerbaar zijn en pas verder worden bekeken na de commissie WIA.
 - Werkgevers zouden dan moeten accepteren dat deels gere-integreerden rechten behouden (nader vorm te geven ontslagtoets na één jaar) en dat de huidige verplichtingen voor grote werkgevers in stand blijven.

Financiële ruimte

- In het coalitieakkoord is €310 miljoen geraamd voor de maatregel loondoorbetaling bij ziekte.
- Met de keuze voor kleine werkgevers (< 25 werknemers) of kleine en middelgrote werkgevers (<100 werknemers) ontstaat waarschijnlijk financiële ruimte.
 - Bij de afbakening tot kleine werkgevers (<25 werknemers) zijn de totale kosten geraamd op €100 miljoen en is de vrijval €210 miljoen.
 - Bij de afbakening tot kleine en middelgrote werkgevers (<100 werknemers) zijn de totale kosten geraamd op €180 miljoen en is de vrijval €130 miljoen.
- Bij sociale partners bestaat de wens tot aanvullende maatregelen die (ten dele) kunnen worden gefinancierd met de vrijval. Echter, de begrotingsregels schrijven voor dat de vrijval betrokken bij het integrale afwegingsmoment in het voorjaar.
- Het kan wenselijk zijn om, vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming, de vrijval te benutten als dat een deal met de sociale partners mogelijk maakt.

Ter achtergrond

- Met oog op de genoemde grens van 25 of 100 werknemers:
 - Er zijn twee grenzen in het huidige stelsel, namelijk de grens tussen kleine en middelgrote werkgevers (25 maal de gemiddelde premieplichtige loonsom per werknemer, ca. 92% van de werkgevers en ca. 27% van de totale loonsom valt onder die grens) en de grens tussen middelgrote en grote werkgevers (100 maal de gemiddelde loonsom per werknemer, ca. 98% van de werkgevers en ca. 49% van de totale loonsom valt onder die grens).
 - Ons advies is om één van deze twee grenzen te kiezen en géén nieuwe grens in het stelsel te introduceren voor deze maatregel.

Relatie CA en SER-MLT

- Tekst coalitieakkoord

“Bij ziekte is de inzet primair gericht op herstel en terugkeer van de werknemer. Om de loondoorbetaling bij ziekte te verbeteren, richt de re-integratie zich in het tweede jaar -in lijn met het SER-advies- in principe op het tweede spoor, waarbij de instroom in de WIA zoveel mogelijk wordt beperkt.”

- Tekst SER-MLT

“Bij ziekte is de inzet primair gericht op herstel en terugkeer van de werknemer. Werkgevers blijven verantwoordelijk voor twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en voor het verloop van het re-integratieproces. Middels een verzekering kunnen werkgevers deze verantwoordelijkheid en bijbehorende verplichtingen overdragen. De werknemer blijft in dienst bij de werkgever, maar de verzekeringsmaatschappij neemt de verantwoordelijkheid voor de loondoorbetaling en de werkgeversverantwoordelijkheid voor de re-integratie over. De re-integratie richt zich in het eerste ziektejaar op het eerste spoor (terugkeer bij de huidige werkgever), tenzij in overleg met bedrijfsarts en werknemer wordt bepaald dat re-integratie bij een andere werkgever kansrijker is (tweede spoor). In het tweede jaar richt de re-integratie zich in principe altijd op het tweede spoor, tenzij de werkgever na overleg met bedrijfsarts en werknemer besluit om het eerste spoor te blijven volgen. De loondoorbetaling bij ziekte of verzekering loopt in het tweede ziektejaar onveranderd door. De arbeidsovereenkomst eindigt na twee jaar ziekte, of eerder indien de werknemer duurzaam via het tweede spoor bij een andere werkgever een baan heeft gevonden. Een vroege keuze voor een van de sporen stelt werknemers en werkgevers in staat eerder, zo mogelijk met het intensiveren van de begeleiding, de re-integratie in gang te zetten, zodat de kans op blijvende arbeidsongeschiktheid wordt verminderd.

Tegelijkertijd stelt de SER voor om de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van arbeidsongeschikten te verbeteren. Hiertoe moeten de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid van juli 2020 nu op korte termijn worden uitgevoerd.

Op twee punten geeft de raad in dit advies een nadere meer concrete invulling van de WIA-aanbevelingen, te weten de WIA-drempelverlaging en de wijze van vaststelling van arbeidsongeschiktheid.

Er zijn arbeidsongeschikte werknemers die én geen werk én geen arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben omdat zij minder dan 35 procent inkomen verliezen. Ook de ILO heeft in 2011 al geoordeeld dat de ondergrens van 35 procent op gespannen voet staat met het ILO-verdrag 121, omdat die ondergrens te hoog was. Om de positie van deze 35-minners te verbeteren wordt daarom een drempelverlaging doorgevoerd van 35 naar 15 procent, zijnde het niveau onder de 'oude' WAO. Financiering van de WGA via de werkgeverspremie (Werkhervattingskas) wordt verkort van 10 naar 5 jaar.

De raad vindt het wenselijk dat het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld op basis van een realistische toets: er wordt reëel gekeken naar functies die voor de werkende uitvoerbaar zijn in plaats van naar theoretische mogelijkheden die in de praktijk niet blijken te bestaan.”

Bijlage 4: opzet Bestuurlijk Overleg 3 februari

Vrijdag 3 februari
Ministerie van Algemene Zaken

Genodigden:

Kabinet (MP, MAPP, MFIN, MSZW, MEZK, sFin)
Werkgeversorganisaties
Werknemersorganisaties
SER (5.1.2e)
Ambtelijke ondersteuning

Agenda

1. Welkom (informeel), opening
2. Arbeidsmarktpakket
3. Agenda komende jaren
4. Conclusies
5. Borrel

Inbreng kabinet Catshuissessie 30 januari (voorbereiding vierhoek)

Aanleiding

Op 3 februari staat een Bestuurlijk Overleg met het kabinet en de top van de polder gepland. Concrete aanleiding is de voortgangsbrief over de uitwerking van het arbeidsmarktpakket.

Meer in algemene zin is dit overleg van belang om de relatie tussen kabinet en sociale partners aan te halen. Tijdens de Catshuissessie van 19 september is geconstateerd dat er over en weer enig chagrijn is over de wijze waarop wordt samengewerkt tussen kabinet en sociale partners.

Doel

Streven is in het Bestuurlijk Overleg met elkaar vast te stellen dat er steun is van sociale partners voor het arbeidsmarktpakket (en zo nodig de laatste puntjes op de i te zetten). Dus niet noodzakelijkerwijs een 'akkoord', maar wel een basis waarop gezamenlijk verder kan worden gewerkt. Daarnaast is de inzet om te komen tot een gezamenlijk beeld van de gespreksagenda van dit kabinet met sociale partners.

Onderliggend doel is de relatie met sociale partners te bestendigen. Daarvoor is het van belang dat het kabinet sociale partners toont dat zij serieuze gesprekspartners zijn voor dit kabinet. Andersom is relevant dat sociale partners het kabinet laten zien dat tot afspraken te komen is.

Hoofdpijnen inbreng kabinet (per agendapunt)

1. *Welkom (informeel), opening*
 - MP: (oa.) Benadrukken historie en blijvend belang polder.

2. *Arbeidsmarktpakket*
 - MSZW: Terugkijken op proces arbeidsmarktpakket, belang benadrukken, complimenten bijdragen polder
 - [Verdere punten nader te bepalen, nav gesprekken komende weken]

3. *Agenda komende jaren*
 - MP kan sociale partners uitnodigen hun gedachten over de aandachtspunten de komende jaren toe te lichten
 - MFIN kan het proces voorjaarsbesluitvorming toelichten en context schetsen waarin kabinet opereert
 - MSZW kan het belang benadrukken om nu na te denken over verdere toekomst, zowel binnen kabinetsperiode als daaroverheen. En hoe daar verder met sociale partners over te spreken.

 - MEZK kan aandacht vragen voor vestigingsklimaat, duurzaamheid
 - MSZW kan wijzen op het verder doordenken van het verminderen van lasten op arbeid/marginale druk, krapte
 - MFIN kan wijzen op het belang van een goede loonontwikkeling

4. *Conclusie*
 - MP kan concluderen:
 - Vaststellen hoe verder met het arbeidsmarktpakket en afspraken maken over communicatie hieromtrent (timing, toon van reacties) (verwachting: brief via MR naar buiten rond 3 feb, sops' uiten zich in media tevreden over pakket als geheel, kritisch over onderdelen)
 - Vaststellen hoe deze kabinetsperiode verder gezamenlijk doorgedacht kan worden over de uitdagingen voor de komende jaren/decennia

Bijlage 5: proces

In onderstaande tabel een overzicht van de geplande overleggen tot aan verzending van de brief.

	Binnen kabinet	Politiek	Met sociale partners
Zo 22 jan			Bestuurlijk overleg MSZW – sociale partners
Ma 23 jan		MSZW spreekt met coalitiefracties	
Di 24 jan	Politieke vierhoek		
Di 24 jan	Driehoeksoverleg (SZW – UWV)		
Di 24 jan		Gesprek MSZW met SGP	
Wo 25 jan		Gesprek MSZW met JA21, GL, PvdA	
Vr 3 feb			Bestuurlijk Overleg met sopa's en vierhoeksleden
Vr 3 feb	Ministerraad en verzending brief		